

## "MERCOSUR: La profundización del debate"

Ruben Alberto Geneyro\*

*"Un pensamiento no fecundado por la pasión es como los soles de invierno; alumbran pero bajo sus rayos se puede morir helado"*

*José Ingenieros / El Hombre Mediocre*

*\* Abogado, Especialista en Integración Latinoamericana (U.N.L.P.), Coordinador del Departamento de América Latina y el Caribe del Instituto de Relaciones Internacionales.*

Al considerar la realización de un dossier sobre el Mercosur, se tuvieron en cuenta dos aspectos centrales, por un lado, su trascendencia en la realidad argentina - en particular - y en la perspectiva latinoamericana - en general ; por el otro, la necesidad de ahondar ciertos aspectos del análisis sobre el proceso de integración subregional.

Y los valiosos artículos que lo componen han cubierto, ha nuestro entender, dichas expectativas. Reflexionando sobre el proceso en sus ejes principales (**Grandi/Schutt**), sobre la problemática jurídico-institucional (**Peña, Trombetta y Logar**), sobre las incidencias de las diferentes estrategias nacionales en el proceso (**Raimundi/Geneyro**), sobre la participación de los sectores (**Moavro, Acuña**) o sobre la postergada agenda social-laboral (**Corres, Pérez Vichich y Mármora/Cassarino**).

Porque pocos dudan de su importancia en la realidad del Cono Sur, porque muchos plantean inquietudes a partir de hechos concretos - como las últimas medidas unilaterales de Brasil -, porque se generan interrogantes sobre la profundización del proceso, por lo complejo de instalar la cultura Mercosur en las respectivas sociedades. Por todo ello, creemos que profundizar el debate servirá para consolidar un proceso que se enfrenta a tantos desafíos como expectativas.

El claro análisis elaborado por **Grandi/Schutt** nos sitúa en los temas centrales que deberá resolver el Mercosur, condición para su éxito como bloque comercial emergente, sostienen, y nos lleva a referirnos a tres aspectos principales (enfocados desde distintas perspectivas por el resto de los autores), ellos son: los cuestionamientos al esquema jurídico-institucional, el intercambio comercial y sus múltiples lecturas y los desafíos que el

**El esquema jurídico-institucional responde a las necesidades actuales del Mercosur?**

Cuando el debate era impostergable, hubo que esperar acontecimientos concretos y de gran impacto periodístico (pero previsibles de acontecer en un proceso de estas características y con las realidades de sus socios) -como las Medidas Provisorias de Brasil sobre incentivos a las inversiones automotrices y sobre financiamiento de importaciones -, para que los actuales "conductores" del Mercosur dieran lugar al mismo.

Pero ya habían surgido las desavenencias entre los discursos y los hechos. Por un lado, en la XI Reunión del Consejo Mercado Común se consideró que la actual estructura era capaz de dar respuesta a los desafíos que la consolidación de la Unión Aduanera impone<sup>1</sup>, y los altos funcionarios resaltaban las bondades del esquema institucional<sup>2</sup>; por el otro, observamos las complicaciones para arribar a un acuerdo (provisorio), ante el último conflicto originado por la M.P. 1569 del Brasil, que creó incertidumbre entre los países miembros y urgentes reuniones de ministros para evitar que la misma determinara serios efectos para el proceso. Aunque difícilmente se puedan soslayar las negativas repercusiones ante sus respectivas sociedades.

Por lo tanto, la discusión consiste en no cerrar los debates, sino ampliarlos a efectos de enriquecer un proceso tan complejo como la conformación de un Mercado Común, con el actual paso previo de consolidación de la Unión Aduanera.

Y se deliberará sobre como sustentar el esquema jurídico-institucional, si "a través de un proceso incremental" como plantea **Félix Peña** ya que considera "que no es necesario que todas las respuestas a las cuestiones institucionales y jurídicas sean formuladas de inmediato". O con la prioridad de crear un Tribunal Supranacional de Justicia "que opere como instrumento de garantía de legalidad y de interpretación uniforme del derecho originario y derivado del Mercosur", como considera **Logar**, con la importancia que tiene la seguridad jurídica que demuestre el esquema para quienes están involucrados en el mismo.

Lo cierto es que este cuestionamiento resulta impostergable, cuando opinemos como Trombetta "que no se haya recurrido al Protocolo de Brasilia, marca más bien su éxito antes que su fracaso" ya que "recurrir a la solución jurisdiccional hubiera implicado reconocer el cierre de otros caminos de resolución y, en esa instancia, tener un triunfador y un perdedor en un juego de suma cero". O como Grandi/Schutt cuando remarcan que "esta politización de los conflictos, resultantes de la orfandad en los instrumentos de control de legalidad, impulsa crecientemente la reflexión... sobre la conveniencia de plantear ya mismo instancias comunes permanentes de gestión de los conflictos".

Y no debe considerarse neutro este debate, ya que su repercusión sobre el esquema que tendrá el proceso será importante porque: definirá a que y quienes responderá el mismo, si a intereses comunes - de acuerdo a las obligaciones generadas por el mismo - o principalmente a las realidades nacionales en el marco de sus propias estrategias de desarrollo; y quienes serán las verdaderas conducciones, los actuales órganos intergubernamentales, los actores reales, burocracias u organismos comunitarios eficientes.

Y aquí otro eje trascendente dentro de la temática, la participación de los actores sociales. Que será posible en la medida en que la concentración del esquema de toma de decisiones de paso a la intervención de los verdaderos artífices del proceso. Y si bien el Foro Consultivo Económico Social, como explica Moavro, podría llegar a cumplir parcialmente dicha labor, se lo ha relativizado en sus funciones, lo cual demuestra que la decisión política de concretar dicha participación es aún escasa.

Pese a las consideraciones surgidas del Documento Mercosur 2.0003, en el artículo referido al tema, se manifiesta claramente que el Grupo Mercado Común se negó a aceptar una norma que estableciera la obligatoriedad de la consulta al Foro, por lo cual la misma es facultativa y no preceptiva (función que si se le

otorga al Comité Económico Social de la U.E.), lo que confirma la falta de voluntad política para que los enunciados se concreten.

Un comentario final, generalmente ante estos planteos la primer respuesta de "los conductores" es, evitar la burocracia<sup>4</sup>, y como queda demostrado, más allá de la diferencia de criterios, nadie tiene como objetivo establecer "pesadas burocracias", sino instituciones eficientes que den respuestas en tiempo y forma adecuada a las necesidades que la profundización del proceso plantea<sup>5</sup>.

### **El intercambio comercial y sus múltiples lecturas.**

Aquí surge otro aspecto trascendente, del que -por ser el más difundido - haremos algunas reseñas, pero consideramos de esencial importancia para establecer los resultados que el Mercosur irá otorgando a sus miembros.

Sin duda, los mayores éxitos del Mercosur surgen de las cifras de intercambio comercial, pero el debate de fondo dentro de la temática surge en la necesidad de que el mismo responda a disciplinas colectivas, evitando medidas unilaterales, eliminando asimetrías artificiales, ha fin de otorgarle previsibilidad al mercado, como surge de las innumerables barreras no arancelarias existentes (300 según observan Grandi/Schutt, de las cuales sólo el 10% habían sido suprimidas hasta mediados de 1996), o de las consultas recogidas por la Comisión de Comercio.

Según la evaluación realizada sobre las consultas, entre el inicio de la C.C.M. y abril de 1996, las mismas fueron 150, con algunas características como:

- correspondían a Argentina en forma individual el 65%
- el 57% eran dirigidas a Brasil
- casi el 50% estaban relacionadas directamente con productos agropecuarios o con alimentos y bebidas
- respondían, principalmente (83%), a cuatro grupos temáticos:
  - # Normativa Mercosur no internalizada, y temas en tratamiento en los SGT y CT,
  - # Tratamientos impositivos, políticas tributarias y regímenes especiales de importación,
  - # Aplicación del A.E.C. o Régimen de Adecuación,
  - # Condición para la emisión de guías y prohibiciones o restricciones de importación,
- "En razón de subsistir los inconvenientes que las generaron, de todas las presentaciones efectuadas por los cuatro Estados Parte están aún pendientes de solución el 50%".

Darle respuesta a estas consideraciones consiste en establecer condiciones de igualdad, desde el punto de partida, a las empresas e inversores que confían en el proyecto común<sup>7</sup>.

Otro debate, más profundo, radica en la necesidad de establecer una política industrial en el Mercosur, y esto es planteado con claridad en un reciente artículo de Marta Bekerman/Pablo Sirlin<sup>8</sup>, cuyo desarrollo principal persigue determinar "hasta que punto la Argentina está desarrollando todas las posibilidades potenciales que le abre el Mercosur para dinamizar su aparato productivo y desarrollar nuevas ventajas competitivas....Dicho desarrollo se está viendo limitado por tres grandes aspectos que tienen lugar simultáneamente...:la falta de una estrategia industrial en la Argentina, la existencia de un activismo mayor en esta materia, en Brasil, y consecuentemente, la ausencia de coordinación de políticas industriales entre los principales socios del Mercosur....Estos aspectos están contribuyendo a definir un patrón de especialización de la economía argentina en su comercio con Brasil y con el resto del mundo, que abre interrogantes sobre sus posibilidades de alcanzar una reinsertión internacional dinámica".

Y esta temática es abordada por Raimundi/Geneyro cuando se plantea: «de mantenerse esta diferencia sustancial, la relación bilateral argentino-brasileña evolucionará desde la inter-dependencia hacia la dependencia dentro del propio bloque regional. Por la simple razón, que al mantenerse las asimetrías estratégicas planteadas, coexistirán un sujeto activo con otro pasivo, así se irá construyendo un Brasil productor de bienes manufacturados de última generación y demandante de energía y materias primas argentinas».

Pero también surge desde el sector empresario<sup>9</sup>, aún cuando este en particular ha sido excepcionalmente objeto de un régimen especial dentro de la política económica implementada en la Argentina por el actual gobierno. Haciendo entre otras consideraciones:

- "Por una u otra vía se produce entonces una situación global de vulnerabilidad, cuya dimensión se torna más concreta si se tiene en cuenta que la mitad de las ventas de cereales se destinan a Brasil y lo mismo ocurre en legumbres y hortalizas, leche y productos lácteos. También en otros sectores no vinculados al ámbito agropecuario sucede algo parecido, ya que más del 60% de las exportaciones de productos textiles y automotrices y 36% de los combustibles tienen el mismo destino".
- "En cambio, la participación argentina en las importaciones brasileñas alcanza sólo a un 11% a nivel global y es en general reducida para cada rubro. Los casos en que nuestras ventas representan alrededor de la mitad de las compras de Brasil sólo involucran al 8% de las importaciones del vecino país. En el otro extremo, Argentina tiene escasa o nula presencia en más del 60% de las compras externas brasileñas".
- "La combinación entre los problemas estructurales que presenta el comercio con Brasil y las restricciones unilaterales que dicho país impone, dan cuenta de la necesidad de una acción vigorosa por parte de Argentina en pos de lograr un acceso verdaderamente libre al mercado brasileño, a la vez que una diversificación en los destinos externos de algunos renglones excesivamente concentrados de nuestras ventas y en los que por lo tanto nuestra vulnerabilidad es alta frente a decisiones administrativas o cambios en las condiciones de mercado".
- "El desarrollo del Mercosur debe ocupar un lugar preeminente en la política industrial argentina.... La política industrial debe captar y potenciar este hecho. Esto significa que las negociaciones con nuestros socios comerciales deben tener como soporte una idea de los sectores en los que la Argentina puede adquirir una presencia competitiva".
- "Esta asimetría en el posicionamiento de los dos países - que en si misma tiende al desequilibrio en la evolución del mercado común - se agrava puesto que en el caso de la Argentina la ausencia de una

estrategia productiva significa que los negociadores gubernamentales que actúan en las múltiples instancias existentes dentro de la organización del Mercosur, carecen de puntos de referencia globales para la acción".

Entonces debemos preguntarnos, para qué/quién está pensado este proceso de integración regional. Consideramos que para el desarrollo común de la región y de sus sectores (por otra parte estos han sido los postulados desde el Tratado de Asunción), pero esto no surge espontáneamente sino que debe ser fruto de las decisiones y pautas realmente establecidas en dicho marco, de lo contrario repetiremos dogmas imperantes en la región, cuyas "tendencias económicas indeseables"<sup>10</sup> se observan con escasas ideas - o voluntad política - para resolverlas.

Y esta necesidad queda expresamente de manifiesto en los artículos que plantean la temática social/laboral en el Mercosur (Corres - Pérez Vichich y Mármora/Cassarino, respectivamente), como, así también, la falta de respuesta (y previsión) a una temática de real peso si definitivamente el proceso se orienta al Mercado Común.

Por ello, el intercambio regional - como primera lectura del Mercosur - deberá responder a reglas de juego claras y a un mercado libre de la mayor cantidad de restricciones y asimetrías, y con amplios sectores beneficiados.

Y este último concepto debe remarcarse si quiere generarse un proceso con bases sólidas, ya que la efectiva participación de los sectores, se está con estrategias de mínima (a través de la información sobre aquello que lo "afecta") o de máxima (con acciones concretas para enfrenar el nuevo espacio), será la que en forma definitiva marque el éxito o fracaso del Mercosur en el mediano y largo plazo.

Hoy la Unión Europea lo sigue considerando una prioridad, cuando la Comisión expresa<sup>11</sup>:

"En primer lugar; el contexto interno de la Unión ha cambiado. El debate en torno a la ratificación del Tratado de la Unión Europea ha puesto de manifiesto la existencia de una corriente de escepticismo respecto de la construcción europea. Nuestra Europa padece un déficit de comprensión e intangibilidad. Este fenómeno existe también a escala nacional; los ciudadanos ya no perciben bien el impacto de las políticas que se llevan a cabo en su nombre; el fenómeno se ve ampliado al nivel europeo por la mayor distancia entre el ciudadano y el centro de decisión.

El primer reto de la futura conferencia intergubernamental es, a partir de ahora, bien claro: asociar a los ciudadanos a la construcción de Europa. La aparición de un debate abierto y contradictorio sobre Europa constituye, en realidad, una gran oportunidad: Europa se construye a partir de ahora a cara descubierta."

Junto a estas premisas, que deberían trasladarse al Mercosur, la temática que exigirá respuestas para su consolidación, es su relacionamiento externo.

## **Los Desafíos del Relacionamiento Externo**

El Mercosur ha crecido a nivel internacional tan rápidamente como su intercambio intraregional, y esto se observa a partir de las cifras de inversión extranjera recibidas o de los proyectos empresariales iniciados en pos

de la trascendencia económica del bloque; o de los acuerdos comerciales iniciados con otras regiones o países, sobre lo que haremos una breve referencia.

En este marco debemos resaltar la importancia, del Acuerdo Interregional de Cooperación firmado con la Unión Europea, que define "la voluntad política para establecer como objetivo final, una asociación interregional de carácter político y económico"; de los Acuerdos de Cooperación Económica en el marco de ALADI, firmados con Chile y Bolivia, bajo la fórmula 4+1 para crear Zonas de Libre Comercio (con sus procesos de desgravación arancelaria ya en marcha); de las negociaciones con el resto de los países miembros de ALADI que - dado la multiplicidad de acuerdos vigentes - remarca otro aspecto importante de la vinculación externa del Mercosur.

También debe destacarse que, el crecimiento del proceso deberá darse dentro de las reglas de la Organización Mundial del Comercio<sup>12</sup>; o la postura común implementada en el marco de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), enfrentando la posición de los EE.UU..

La enumeración demuestra la trascendencia del Mercosur, pero abre interrogantes sobre qué Mercosur negociará estos acuerdos o compromisos, ya que el actual - como hemos resaltado y lo hacen los respectivos artículos partes del dossier -, debe cumplir diversas exigencias - hacia adentro - para su consolidación.

Opiniones, como la de Jorge Lucángelli<sup>13</sup> demuestran dicha preocupación: "El interrogante que se plantea a la luz de este proceso desigual del proceso de integración del Mercosur desde Ouro Preto, es si antes de continuar acordando zonas de libre comercio con otros países o bloques no sería más conveniente profundizar el proceso de integración del Mercosur, perfeccionando los mecanismos destinados a alcanzar el mercado único....No hay respuesta contundente. Si bien el relacionamiento externo refuerza el compromiso de integración entre los socios, una cuestión que aparece fuera de toda discusión es el efecto que puede tener sobre la unión aduanera la proliferación de áreas de libre comercio con otros países o acuerdos regionales. En la medida en que se avance en el otorgamiento de reducciones arancelarias a terceros países, las preferencias entre los socios de la Unión Aduanera irán perdiendo - progresivamente - importancia relativa....Mercosur debe diseñar mecanismos que permitan mantener ciertas preferencias entre los socios como forma de preservar su identidad de unión aduanera".

Y en la propia Unión Europea se dan posturas firmes sobre la incorporación de nuevos miembros, o sobre la existencia de regímenes excepcionales para miembros de la misma, al expresar<sup>14</sup>: "Las Comunidades constituyen una forma de organización necesariamente inacabada y, por lo tanto, transitoria. Fueron creadas con el fin de contribuir a la unificación europea. El abandono de este propósito supondría no sólo el estancamiento del acervo comunitario en el nivel conseguido hasta este momento, sino un proceso más o menos rápido de desintegración.... La perspectiva de la ampliación podría llevar a la adopción en los más diversos ámbitos de disposiciones excepcionales a favor de uno u otro de los candidatos. Convendría que la frase del vicepresidente Bangemann: "La Comunidad hay que tomarla o dejarla", corresponda a una convicción tanto por parte de los Estados miembros como de los que solicitan su adhesión".

No obstante las diferencias de posicionamiento entre estos bloques, debe tenerse en claro que el Mercosur será trascendente en la medida que signifique la consolidación, en el escenario internacional, de un espacio atractivo a los intereses políticos y económicos, y a su vez, un sólido interlocutor en el marco de la "globalización".

Para lo cual deberá estar en claro qué Mercosur será el actor en dicho contexto y esto sólo se logrará cuando el proceso de integración haya superado algunos interrogantes, como los planteados en el presente dossier.

Por ello, es que consideramos que, a través de la profundización del debate y la plena participación de los diversos actores sociales, se logrará conformar el Mercosur adecuado para ser un interlocutor válido en este complejo escenario.

*1 Fortaleza, Diciembre de 1996 "Recomendação CPC 002/96: O Conselho do Mercado Co-mum toma nota da Recomen-dação da Comissao Parlamen-tar Conjunta e esclarece que o entendimento comum dos Estados Partes do Tratado de Assunção é de que qualquer evolução de ordem institucional no Mercosul deverá refletir as necessidades e os avanços do processo de integração. A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto é perfeitamente compatível com a ordem constitucional dos Estados Partes e tem-se reve-lado capaz de dar respostas adequadas aos desafios im-postos pelo processo de conso-lidação da Uniao Aduaneira."*

*2 Embajador de Brasil en Ar-gentina, Marcos Castrito de Axambuja "Solución de Con-flictos. La posición de Brasil. PULSO. Septiembre de 1996. Cuando expresa: "El Mercosur es un proceso acelerado de integración que por ahora no necesita organismos de armo-nización, compatibilización o solución de controversias de carácter estable. Por ahora, mientras estamos consolidán-donos y creciendo, la no exis-tencia de instituciones nos ayudó más de lo que nos perjudicó porque permitió ac-tuar recíprocamente sin inter-mediaciones y con gran velo-cidad".*

*3 Decisión 9/95 del G.M.C. "Programa de acción del Mer-cosur hasta el año 2.000". Punta del Este, diciembre de 1995, cuando sostiene: "la profundización del proceso de integración requiere una participación creciente del conjunto de la sociedad. En este sentido la Comisión Parlamentaria Con-junta y el Foro Consultivo Económico-Social aseguran la adecuada participación de los actores involucrados".*

*4 Alejandro Mayoral, Subse-cretario de Comercio Exterior, "Las instituciones del Mercosur. Una estructura eficiente". PUL-SO. Septiembre de 1996, al considerar: "La estructura ins-titucional del Mercosur des-cripta, cuyo carácter es inter-gubernamental, ha mostrado su eficacia para el logro de los objetivos propuestos y ha representado un bajo costo para los Estados Partes, evi-tando la creación de pesadas burocracias. Su flexibilidad ha permitido avanzar en los pro-cesos señalados y está prevista para permitir el desarrollo de los procesos agendados para el futuro cercano".*

*5 Tal vez del seguimiento de las tareas de los Subgrupos de trabajo surge la dificultad que para los funcionarios (part-time) significa concretar los objetivos proyectados. Esto también se plantea en lo ex-puesto por Corres y Mármora/Cassarino en sus respectivos artículos.*

*6 Informe de la Presidencia Pro Tempore sobre la Comisión de Comercio del Mercosur - Abril de 1996.*

*7 Ruben A. Geneyro, "La integración de los sectores productivos al Mercosur", Es-tructura Jurídico-Institucional del Mercosur III, Instituto de Relaciones Internacionales - Noviembre de 1994, se ex-presa: " El otro gran desafío, frente al cambio de reglas de juego y a la necesidad de competir en los mercados internacionales, lo enfrentan las Pymes, que por la tras-cendencia en la producción y en la generación de empleo deben tener una ponderación especial por parte de los sec-tores gubernamentales (con-ductores*

*fundamentales del Mercosur). Otorgar herramientas adecuadas para intervenir en un mercado común en ciertas condiciones de igualdad es la tarea a concretar por estos últimos; establecer estrategias empresarias adecuadas a las reglas internacionales es la tarea del sector privado".*

*8 Ver "Los desafíos de una política industrial en el Mercosur". Informe de Coyuntura del Centro de Estudios Bonaerense / Febrero-Marzo de 1997.*

*9 SOCMA, "La necesidad de una política industrial en la Argentina" para el Coloquio XXXII Anual de IDEA, Octubre de 1996.*

*10 Expresión utilizada en la Declaración de Bahía en la Cumbre de Presidentes de Iberoamericanos, ver Ruben A. Geneyro, "Tendencias económicas indeseables o la insensibilidad del modelo" ANUARIO 1994 del Instituto de Relaciones Internacionales, mayo de 1995.*

*11 "Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión", Conferencia Intergubernamental. Comisión Europea. Mayo de 1995.*

*12 En "El Regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio" O.M.C. Ginebra, abril de 1995 se expresa: "Recientemente han tenido lugar intensos debates sobre las modalidades para el examen del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)...Los debates llevaron en mayo de 1993 al establecimiento de un Grupo de Trabajo en el ámbito del Comité de Comercio y Desarrollo".*

*13 "La profundización de la integración regional", Informe de Coyuntura del CEB citado.*

*14 Jean-Victor Louis "El ordenamiento jurídico comunitario", Comisión Europea - Perspectivas Europeas. Bruselas 1995.*